COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE

(Sesión celebrada el día 22 de agosto de 2018).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 13:33).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes).

«Solicitud de audiencia del Centro de Fabricantes de Licores, para compartir opinión respecto al proyecto de ley de gestión integral de residuos.

Solicitud de audiencia de la Cámara de Industrias del Uruguay, relacionada con el proyecto de ley de gestión integral de residuos».

Antes de recibir a la delegación me parece importante mencionar que en el día de ayer –tal como estaba previsto y fuimos convocados todos los miembros de la comisión– participamos de la reunión con la Cámara de Industrias del Uruguay, quien, a su vez, decidió solicitar audiencia para dar su opinión con relación al proyecto de ley sobre gestión integral de residuos. Fue una buena reunión que permitió tener una primera impresión por parte de la Cámara de Industrias del Uruguay sobre el proyecto de ley en cuestión y, seguramente, con su presencia en este ámbito –para lo cual habrá que coordinar una fecha–, se podrá seguir avanzando en el tema.

(Ingresan a sala los representantes del Centro de Fabricantes de Licores).

–La Comisión de Medio Ambiente del Senado tiene el gusto de recibir a la delegación del Centro de Fabricantes de Licores, a fin de dar su opinión acerca del proyecto de ley que tiene a estudio. La delegación está integrada por los señores Juan Campomar, Fernando Morales, Eduardo Pattarino, Ramón Biauz, Jorge Enríquez, Federico Baráibar y Rafael Perolo.

Tiene la palabra el señor Campomar.

SEÑOR CAMPOMAR.- Señor presidente: en primer lugar, queremos agradecer la audiencia que nos ha concedido la comisión, a fin de plantear nuestra posición sobre el proyecto de ley a estudio.

Creo que corresponde que nos presentemos: quienes estamos aquí, así como parte de nuestros consultores tributarios y ambientales, integramos una asociación que tiene más de 100 años y fue fundada en 1918. La composición de nuestro centro es muy heterogénea, ya lo integran empresas nacionales e internacionales, algunas que solo producen y otras que tanto producen como importan. Quiere decir que nuestra integración es bastante compleja, aunque la asociación tiene una representatividad importante, puesto que el 95 % de la industria de los destilados forma parte de este centro. A su vez, orgánicamente nos encontramos bajo el paraguas de la Cámara de Industrias del Uruguay.

Como he comentado, manejamos todo lo relativo a las bebidas destiladas y para dar una idea sobre el tipo de productos que trabajamos, podemos decir que al cierre del año 2017 el total se encontraba en el entorno de los 10:000.000 de litros de bebidas destiladas. Aproximadamente un 50 % de nacionales y el otro 50 % de importadas.

Queremos manifestarles que estamos claramente de acuerdo y alineados con las finalidades que se buscan en este proyecto de ley, como no podía ser de otra manera. Simplemente queremos plantearles nuestra posición fundada sobre algunas partes, porque entendemos que los mecanismos elegidos pueden ser, en algunos casos particulares, contraproducentes con esas finalidades.

En ese sentido, vamos a focalizarnos en el impacto que tiene el abordaje tributario que maneja este proyecto de ley, particularmente en su artículo 44, ya que se eligió el Imesi para regular el financiamiento de muchas de las finalidades que se buscan. Nosotros podríamos decir que somos especialistas en Imesi por lo que vamos a comentar ahora; entonces, queríamos hacer este planteo.

En primer lugar, nuestro consultor tributario va a comentar cuál es la carga tributaria de Imesi que tienen hoy los productos que comercializa el Centro de Fabricantes de Licores, que son las bebidas destiladas.

SEÑOR ENRÍQUEZ.- La finalidad nuestra es tratar de que se excluya del proyecto de ley la alícuota incremental del Impuesto Específico Interno que se sugiere establecer, que es de hasta un 5 %. Esto no es por ideas nuestras ni por ninguna suspicacia, sino que es simplemente porque el Imesi es un impuesto de los que se denominan «monofásicos». ¿Qué significa «monofásico»? Que no se puede descargar –como ocurre en el caso del IVA– en empresas o en consumidores finales. Entonces, esto trae incrementos de precios, aumento de IVA, una baja interesante de demanda del producto, reducción de recaudación fiscal y otras connotaciones y efectos que pueden afectar notoriamente no solo el tema medioambiental, sino a todo el país. Ejemplo de ello son los mercados paralelos que puede traer esto, es decir, mercados de contrabando y, sobre todo, falsificaciones. Ya hemos tenido casos de este tipo y esperemos que no se siga por ese camino.

Por otro lado, el Imesi que estamos pagando ahora sobre los productos alcanza el 54 % y consideramos que es sumamente importante. Evidentemente, si nos cargan aún más con una alícuota de este tipo, desde el punto de vista del mercado consumidor va a caer, sin ninguna duda, la demanda, y eso va a acarrear todas las consecuencias que acabo de mencionar.

También hay que tener en cuenta que la recaudación fiscal del Imesi del año 2017 correspondiente a las bebidas que nosotros representamos –dato relevado de la DGI– fue de $ 766:469.380. Pero además queremos hacer hincapié en que el producto que comercializamos nosotros es de muy baja rotación dentro del esquema total de las ventas de las bebidas alcohólicas. ¿Por qué? Porque el consumidor uruguayo es más afín a beber cerveza y vino que a nuestros productos y estamos tratando de demostrar que somos los que aportamos más. Además, la rotación de nuestras bebidas es mucho menor en los supermercados que la de los otros productos con los cuales indirectamente competimos. Por ejemplo, en el caso del vino y la cerveza hablamos de 180 millones de litros al año y en el de las bebidas alcohólicas destiladas 10 millones de litros al año.

SEÑOR CAMPOMAR.- Respecto a la fundamentación del cambio específico que planteamos en el artículo 44 –datos que vamos a proporcionar a los señores senadores por escrito– hacemos énfasis en la parte tributaria del Imesi.

A los efectos de comparar números, las bebidas que se mencionaron en la reciente presentación tienen los siguientes porcentajes de Imesi: las destiladas 54 %, la cerveza 22 % y el vino nacional e importado 0%. Hay otros costos, pero en cuanto al Imesi esos son los números que manejamos. Estamos hablando específicamente de este impuesto, que como señalaba el contador, en el número total de recaudación es bastante relevante.

Si comparamos las cifras, se puede decir que la carga tributaria de los destilados en Uruguay es la segunda o tercera más alta de Latinoamérica. Imagínense los efectos negativos que podrían generarse subiendo aún más la pesada carga.

Con esto queremos mostrar el riesgo del contrabando que podría existir al haber una diferencia tan grande de precios. Además, de acuerdo con un análisis científico de información de mercado que se recogió en Brasil –que les dejaremos aquí–, también hay riesgo de falsificación de productos destilados, lo cual sería más grave que el contrabando por el peligro sanitario que ello implica.

En Brasil hay alrededor de 25.000 alambiques clandestinos fácilmente al alcance de nuestro mercado por la cercanía geográfica. Por suerte este es un problema que Uruguay no tiene por el

control bromatológico y por cierto equilibrio que se ha mantenido, pero siempre es un riesgo latente y por eso queríamos mencionarlo.

Asimismo, queremos ser honestos y decirles que considerando la carga tributaria que ya tienen nuestros productos, si se aumenta un 5 % el Imesi es impensable que no haya que trasladar parte al precio y eso va a repercutir en la baja de la venta y de la recaudación fiscal para el Estado, incluso podría generar temas inflacionarios o cualquier otra variable. Estas podrían ser las consecuencias del aumento del precio porque, lamentablemente, no se puede asumir el costo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quería aclarar que se están refiriendo al artículo 43, no el 44.

SEÑOR CAMPOMAR.- Efectivamente, en ese artículo 43, el criterio que se utiliza para diferenciar los incrementos de Imesi a los distintos tipos de envase, tienen que ver con el material, que puede ser diferente.

Otro elemento muy relevante para nuestra industria es que nosotros manejamos envases de vidrio, que es un material menos problemático y más inocuo para el medioambiente. En tal sentido, nosotros pensamos que el Imesi no es el mejor mecanismo para financiar un programa medioambiental, porque estamos hablando de un impuesto que va a Rentas Generales y pensamos que podría haber otros tributos

–luego los consultores ambientales se referirán al mecanismo que proponemos seguir o que sugerimos que analicen para algunos casos particulares como el nuestro–, que se podrían utilizar a fin de cumplir la finalidad de la ley, es decir la responsabilidad extendida del productor, que es un concepto mundialmente desarrollado.

Considerando el tipo de material que ya está incluido en el proyecto de ley y la carga tributaria anterior que tienen ese tipo de envases, poniendo un parámetro bien alto proponemos que a los que tenían más de 50 % de carga tributaria antes de este proyecto de ley se los excluya, siempre que utilicen un material inocuo como, por ejemplo, el vidrio. La idea es que puedan aportar a solucionar este problema de forma particular a través de la responsabilidad extendida del productor, que es lo que nuestro consultor ambiental les va a mencionar.

Si los señores senadores están de acuerdo, me interesaría que el señor Baráibar informara sobre la situación actual de lo que hoy aportamos para el régimen vigente para destinar fondos a la recolección de residuos.

SEÑOR BARÁIBAR.- Gracias por recibirnos.

La Cámara de Fabricantes de Licores nos pidió desarrollar un plan alternativo

–incluso alternativo al plan de gestión de envases actual, que todos sabemos tiene debilidades– para la recuperación de envases de vidrio equivalentes. Eso es algo que remarcamos cuando desarrollamos el plan, pues no se trata de que vayamos a buscar solamente botellas de licor, sino botellas de vidrio en general, ya sea de licor, de cerveza, de vino, etcétera, porque hace más eficientes a los sistemas de recolección. Llegamos a valores muy razonables de costos de recuperación por tonelada de material, competitivos en relación a los costos que se manejan a nivel global, pero enfatizando

–como decía recién el señor Campomar– en el mecanismo, que es un sistema de responsabilidad extendida del productor. Eso significa que el productor que genera el envase se hace cargo de toda la cadena, o sea financia toda la cadena de valor del material que pone en el mercado. Su responsabilidad se extiende hasta la etapa del consumo. Se trata de los mecanismos más difundidos a nivel global y que están creciendo en su implementación, obviamente con muchos matices. Hay sistemas de responsabilidad extendida que son parciales, en los que el gobierno local se hace cargo de una parte y el productor de otra. De hecho, el plan de gestión de envases es un ejemplo de sistema de responsabilidad extendida compartido, no exclusivo o no total. Además, hay otros sistemas y en general tienden a ser de responsabilidad extendida total, quiere decir que el productor se hace cargo de toda la etapa, de la recolección en origen con los sistemas de clasificación en origen, del transporte, de la clasificación y de la transformación de ese material en bienes útiles nuevamente. O sea, se garantiza la internalización de todos los costos vinculados a su residuo. Lo que hace la ley es dejar de lado el criterio de responsabilidad extendida en el caso de los envases, y mantenerlo para otros residuos como pueden ser los aparatos electroelectrónicos –RAEE–, los envases de agroquímicos, las

baterías de plomo ácido –esto está reglamentado con un esquema de responsabilidad extendida–, y también las cubiertas. Sostenemos que es interesante seguir profundizando en estos esquemas, inclusive para los envases, porque consideramos que el plan de gestión de envases todavía no ha dado su último canto, que hay mucho para desarrollar y profundizar, y la recuperación del vidrio es un componente.

En el caso de los envases no hay una tasa objetivo; nunca se ha planteado un objetivo de recuperación para los distintos tipos de envase, a efectos de saber cuánto vidrio se va a recuperar en determinado plazo. Eso se da por muchas razones, y en el caso del plan de gestión de envases, entendemos que hay que empezar a trabajar. Por ejemplo, para las botellas de PET vamos a empezar en uno o dos años con una tasa, que va a depender de las capacidades instaladas, etcétera. No es un número caprichoso, sino que se estudia; de hecho, se negocia con el generador a cuánto puede llegar en los próximos dos, tres o cinco años, y así generar un plan de recuperación.

A su vez, lo que se hace en ese esquema es dividir las responsabilidades. El ejecutivo tiene la responsabilidad de fijar las tasas y controlar que se haga como está previsto y el generador de operar el sistema para lograr esos objetivos. Creemos que esa división de poderes –por decirlo de alguna manera– es sana en estos sistemas, no así la concentración. En base a eso desarrollamos este esquema de recuperación de vidrio y se llegó con un operador local a un esquema muy razonable donde el costo por unidad recuperada no pasa los doscientos o trescientos dólares en una primera etapa, que sería la de la zona metropolitana. En la medida que vaya creciendo, su costo irá aumentando pero de una manera controlada, por lo que la repercusión de este sistema en el precio final de los productos, será más eficiente.

SEÑOR ENRIQUEZ.- Solamente quiero agregar que el impuesto específico interno afecta al producto en sí mismo. En este caso, cuando se calcula, se hace en base al valor del producto pero no sobre el envase. Eso trae aparejado que otros productos

–digamos entre comillas que contaminan, de la misma forma que lo harían los nuestros aunque no contaminen– como la cerveza y el vino, no estarían en las mismas condiciones que los nuestros, porque el valor sobre el que se calcula el impuesto a nuestros productos, es muchísimo mayor que el de ellos.

SEÑORA ASIAÍN.- Sabemos que se oponen al financiamiento de este programa de residuos a través del aumento del Imesi, con la alícuota de 5%, por lo que me gustaría saber si tienen algún planteamiento alternativo. Digo esto porque imagino que cuando se concibe este programa integral y se acude a este financiamiento, se hace porque es necesario. Entonces, pregunto si lo que han descrito como responsabilidad extendida es una forma de gestión autosustentable que no hará necesario acudir a este plan integral de residuos o habría otra alternativa, es decir, de donde echar mano para lograr este financiamiento.

SEÑOR CAMPOMAR. Justamente eso es lo que intentamos plantear. Si se va por el camino del aumento del Imesi, se van a generar todos los efectos adversos que enumeramos. Entendemos que, al mismo tiempo y como contrapartida o plan B, se nos podría habilitar un financiamiento a través de un programa de responsabilidad extendida del productor. Creemos que eso sería mucho más eficiente para el universo de envases de vidrio de nuestra industria, más acotado y manejable. En definitiva, dadas las circunstancias actuales con respecto al Imesi y los afectos adversos que tendría que entraran situaciones tan disímiles en una gran bolsa de aumento de un 5 %, lo que pedimos es que, por las características que les marcamos –tipo de envase y material, y carga tributaria actual–, nos permitan financiar un programa de responsabilidad extendida del productor para lograr las mismas finalidades que busca este proyecto de ley.

SEÑOR GARÍN.- En primer lugar les agradecemos la presencia y me parece que vale la pena hacerles una pequeña devolución para ver si entendí bien el planteo.

Ustedes se refieren al numeral 21 del artículo 43. Al tratarse de una ley se abarca una gama muy amplia de envases no retornables; ustedes están hablando de un envase no retornable en particular, que es el que utilizan. Debemos tener en cuenta que la ley se elabora para todos los envases no retornables y el Centro de Fabricantes de Licores representa un pedazo de ese conjunto y como tal hacen su planteo. Insisto, en la ley tenemos que prever todos los envases no retornables. Si fueran todos de cristal o de vidrio, capaz que esto no aparecía, pero hay algunas bebidas que pueden tener envases de otros materiales y quizás haya que subir el Imesi. A título expreso quiero señalar que

el artículo 43 lo que hace es facultar al Poder Ejecutivo a subir eventualmente el Imesi hasta un 5 % del valor actual.

Esa es la ley general y, dentro de eso, ustedes están planteando una situación alternativa. Creo que es muy valioso el pedido que hacen de salir de la excepción que establece el artículo 42. Si se les cobra Imesi, salen de la responsabilidad extendida del fabricante y el importador –así aparece en el primer párrafo del artículo 42– y lo que ustedes piden es que se les ponga la responsabilidad extendida del fabricante y del importador, y se los libre del Imesi. Me importa tener claro que este es su pedido para luego ver cómo se resuelve. En síntesis, su planteo es salir de la posible excepción del artículo 42 y tomar firme el concepto de la responsabilidad extendida, cubrir todos los costos y hacerse cargo hasta el residuo final del envase. Quiero señalar que todavía no hemos empezado el estudio del proyecto de ley y quizás podamos buscar la forma de que esto quede aclarado en la ley.

Por otra parte, justo ayer estuvimos en la Cámara de Industrias del Uruguay y nos estuvieron planteando el sistema de reciclaje del que seguramente ustedes son parte, en forma parcial o total. Esta cámara tiene una serie de sugerencias para trasmitirnos y los vamos a recibir en breve.

Personalmente creo que es mucho mejor la responsabilidad extendida y que se hagan cargo hasta el final, porque a ustedes les da certezas; no hay variación de precios y para la ciudadanía y el medioambiente está la seguridad de que ustedes son los que se hacen cargo de gestionar hasta el último pedazo de vidrio que genera un envase de bebidas alcohólicas destiladas y lo ponen en el lugar adecuado.

SEÑOR PATTARINO.- Como decía el señor senador Garín, nosotros somos participantes del Plan de Gestión de Envases, que viene funcionando desde el año 2007 aproximadamente.

Todas las empresas que integran nuestro centro de fabricantes aportan de acuerdo con la cantidad de envases no retornables que vertemos a la plaza. También quiero agregar que este plan ha tenido muy poca adhesión. No todas las empresas están aportando a este plan, pero todos los de nuestro centro lo venimos haciendo desde hace muchos años.

SEÑOR CAMPOMAR.- Complementando la reflexión del señor senador Garín –quien captó muy bien nuestro mensaje–, queremos decir que consideramos que el quid de la cuestión es, justamente, saber cómo hacer eficiente el aporte que hagamos a este fin.

Por tanto, entendemos que, como en muchos otros ámbitos, una coparticipación público-privada para definir el mejor plan de responsabilidad extendida del fabricante va a generar un resultado mucho mejor, de una forma más eficiente y sin generar todos los daños colaterales que les mencionamos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes que nada quiero agradecerles que hayan concurrido a la comisión. Pienso que quedó muy clara la posición. Fundamentalmente, ponen énfasis en dos artículos, el 42 y el 43. Obviamente, en líneas generales, están de acuerdo con el proyecto de ley, más allá de que en esos dos artículos plantean algunas puntualizaciones.

A su vez, por el hecho de ser el material que manejan, la comparación con otros productos que tienen el mismo material, los distintos tipos de Imesi que hay, creo que ha quedado muy claro el planteo. Lo importante es que esto llegue por escrito a la comisión porque para nosotros es un insumo fundamental.

Obviamente, ustedes van a poder seguir este tema a través de las versiones taquigráficas o, si es necesario, volver nuevamente a la comisión.

Me parece que no tenemos nada más para decirles. Les agradecemos nuevamente que hayan venido y los aportes que nos dejan.

SEÑOR PATTARINO.- Nosotros queremos agradecerles que nos hayan recibido. Estamos a las órdenes para aclarar cualquier consulta que quieran realizar.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo. Muchas gracias.

(Se retiran de sala los delegados del Centro de Fabricantes de Licores).

SEÑOR GARÍN.- Quería plantear dos temas.

En primer lugar, supongo que quedará fijada una reunión para recibir a la Cámara de Industrias del Uruguay. En segundo término, este es un proyecto de ley muy importante que ya hemos revisado y, por eso, entendemos que se debería poner a consideración del conjunto de la comisión a la mayor brevedad posible y así comenzar a votar el articulado. Es más, nosotros estamos en condiciones de empezar a votar en el día de hoy. Los dos primeros artículos los tenemos muy claros y creemos que sería una muy buena señal empezar a avanzar en la aprobación de este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sobre el primer punto todos habíamos acordado –lo conversamos en la comisión y lo hice personalmente con la senadora Aviaga– dar continuidad a esta comisión, a pesar de que comienza la discusión de la rendición de cuentas. Se pensó en este horario pues permite que cuando la senadora Aviaga sea titular pueda participar de la Comisión de Medio Ambiente, a pesar de que también integra la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda. Por tanto, en cuanto al primer planteo del senador Garín estaríamos sugiriendo convocar a la Cámara de Industrias del Uruguay el próximo miércoles a las 13:30.

Respecto del segundo planteo del senador Garín coincidimos en que es un proyecto de ley muy largo que dará lugar a una importante discusión sobre algunos artículos. Coincido con el senador en que sería bueno dar una señal y, entonces, podríamos abordar los dos primeros artículos ya que el tercero, sin duda, es complejo y, según mi interpretación, probablemente haya que hacerle algún tipo de corrección. Insisto en que sería una muy buena señal comenzar a votar los dos primeros artículos, mostrando que la comisión ha empezado a trabajar no solo recibiendo delegaciones, sino entrando a considerar el proyecto de ley.

Si estamos todos de acuerdo, ingresaríamos a la consideración del proyecto de ley.

Léase el artículo 1º.

(Se lee).

«Artículo 1.º (Objeto). La presente ley tiene por objeto la protección del ambiente, en concordancia con lo establecido en la Ley Nº 17.283, de 28 de noviembre de 2000, propiciando un modelo de desarrollo sostenible mediante la prevención y reducción de los impactos negativos de la generación, manejo y todas las etapas de gestión de los residuos y el reconocimiento de sus posibilidades de generar valor y empleo.»

–En consideración.

SEÑORA ASIAÍN.- Quería plantear un detalle menor sobre la redacción que quizás me lo puedan explicar. El artículo comienza diciendo: «La presente ley tiene por objeto la protección del ambiente,» y luego dice: «propiciando un modelo…», pero parece algo más descriptivo y no dispositivo, que es lo que tiene una ley que, en este caso, dispone que se propicie este modelo.

Me pregunto, entonces, si la redacción técnicamente correcta pudiera ser: «la protección del medio ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible», porque el término «propiciando» parece descriptivo. Lo planteo para hacer más énfasis en que realmente sea efectivo un modelo de desarrollo sostenible.

SEÑOR GARÍN.- Solicito se agregue el término «calidad», después de la palabra «empleo».

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica).

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase nuevamente el artículo con las modificaciones sugeridas.

(Se lee).

«Artículo 1.º (Objeto). La presente ley tiene por objeto la protección del ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, en concordancia con lo establecido en la Ley Nº 17.283, de 28 de noviembre de 2000, mediante la prevención y reducción de los impactos negativos de la generación, manejo y todas las etapas de gestión de los residuos y el reconocimiento de sus posibilidades de generar valor y empleo de calidad».

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–4 en 4. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Léase el artículo 2.º.

(Se lee).

«Artículo 2.º (Declaración de interés general). Sustitúyase el inciso primero del artículo 21 de la Ley Nº 17.283, de 28 de noviembre de 2000, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Es de interés general la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse de la generación, manejo y de cualquiera de las operaciones de gestión de los residuos, cualquiera sea su tipo y en todo su ciclo de vida».

–En consideración.

SEÑORA ASIAÍN.- En este caso, me pregunto si no debiera decir «sustitúyase», porque la ley dispone la sustitución, no se la encomienda a otra autoridad.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica).

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 2.º, tal como quedaría redactado con las modificaciones que han sido planteadas.

(Se lee).

«Sustitúyase el inciso primero del artículo 21 de la Ley Nº 17.283, de 28 de noviembre de 2000, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Es de interés general la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse de la generación, manejo y de cualquiera de las operaciones de gestión de los residuos y de sus componentes, cualquiera sea su tipo y en todo su ciclo de vida».

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–4 en 4. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR GARÍN.- Creo que el siguiente artículo tiene algunos conceptos mal definidos, por lo que propongo que lo abordemos con más detenimiento en la próxima instancia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Son las 14 y 22).